Provincie Zeeland

PROVINCIAAL BLAD

Officiële uitgave van provincie Zeeland.

Nr. 5927
4 september
2015

Provincie Zeeland - aanbevelingen tijdelijke onderzoekscommissie vooronderzoek Sloeweg

Besluit van Provinciale Staten van Zeeland van 10 juli 2015, SGR-10 inzake de aanbevelingen tijdelijke onderzoekscommissie vooronderzoek Sloeweg

De Staten der provincie Zeeland,

gelezen het voorstel van de tijdelijke onderzoekscommissie vooronderzoek Sloeweg van 1 juli 2015, nr. 15008954/SGR-10 ;

besluiten:
1. Op basis van art. 82 Provinciewet een commissie onderzoek project Sloeweg in te stellen, met als opdracht te onderzoeken hoe grote projecten, zoals het project Sloeweg, in de toekomst beter beheerst en gecontroleerd kunnen worden, bezien vanuit de kaderstellende en controlerende taak van PS, en welke lessen uit het Sloewegproject kunnen worden getrokken over het politiek-bestuurlijk samenspel en de rolverdeling tussen GS en PS;
2. De analyse toe te spitsen op de bestuurlijk-politieke informatievoorziening, processen, besluitvorming, monitoring en controle;
3. De commissie in principe in openbaarheid te laten vergaderen;
4. Dat de commissie hierover rapporteert aan PS vanuit de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen zoals in de toelichting verwoord;
5. Het statenlid P. Van Dijk (PVV) te benoemen als voorzitter van de commissie en de statenleden T. van Gent (VVD), J.L. Kool-Blokland (CDA), G. van Unen (SP) en R.A.J. Schonis (D66) te benoemen als leden van de commissie;
6. De kosten voor ondersteuning van de commissie t.l.v. het onderzoeksbudget PS te brengen;
7. De commissie de bevoegdheid te geven besluiten te nemen over de besteding van dit budget.

Deze besluiten treden in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin het wordt geplaatst.

Samenvatting

Op 26 mei 2015 heeft PS de motie “Instelling tijdelijke onderzoekscommissie vooronderzoek Sloeweg” aangenomen. Op 5 juni 2015 heeft PS de tijdelijke onderzoekscommissie vooronderzoek Sloeweg ingesteld en de opdracht uit de motie bevestigd. Met dit statenvoorstel legt de tijdelijke onderzoekscommissie haar aanbevelingen aan PS voor en stelt zij voor om een commissie onderzoek project Sloeweg in te stellen. De opdracht aan de in te stellen commissie is het uitvoeren van een vervolgonderzoek en daarover, met het oog op verbetering, aanbevelingen te doen. Het onderzoek moet omstreeks 1 november 2015 afgerond zijn, zodat het statenvoorstel op 11 december 2015 in PS behandeld kan worden

Voorgeschiedenis

Op 26 mei 2015 heeft PS de motie "Motie Instelling tijdelijke onderzoekscommissie vooronderzoek Sloeweg" (hierna: de tijdelijke onderzoekscommissie) aangenomen. Hiermee hebben PS uitgesproken dat zij een tijdelijke onderzoekscommissie voor het project Sloeweg willen instellen. De opdracht aan deze commissie is aanbevelingen te doen, die voortkomen uit een analyse van het project Sloeweg. Op 5 juni 2015 heeft PS deze tijdelijke onderzoekscommissie ingesteld en de bijbehorende opdracht vastgesteld.
De opdracht aan de Tijdelijke commissie vooronderzoek Sloeweg bestond uit een aantal elementen:

1. Start met een vooronderzoek;
2. Doe een voorstel over de precieze vraagstelling en de scope van de in te zetten onderzoeksinstrumenten, waarover PS beschikken;
3. Rondt het vooronderzoek op een dusdanig tijdstip af dat bespreking in PS uiterlijk voor het begin van de zomervakantie (18 juli 2015) mogelijk is.

Het vooronderzoek is kort na de instelling van de commissie begonnen. In dit statenvoorstel wordt ingegaan op de precieze vraagstelling (de onderzoeksvraag) en de scope van de onderzoeksinstrumenten waarover PS beschikken. Het geheel vormt de aanbeveling van de tijdelijke onderzoekscommissie aan PS en het instellingsbesluit voor de commissie onderzoek project Sloeweg

Wat willen we bereiken?
Onder verantwoordelijkheid van PS wordt een onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen in het project Sloeweg. Het onderzoek bestaat uit een analyse van het project Sloeweg met als doel om mede vanuit de verantwoordelijkheid van PS aanbevelingen te formuleren hoe dergelijk grote projecten in de toekomst beter gecontroleerd en beheerst kunnen worden.

Waaraan kunnen we zien of alles bereikt is?
PS nemen een besluit over het uitvoeren van een vervolgonderzoek naar het project Sloeweg en nemen voor de uitvoering daarvan benodigde besluiten. Het resultaat van het vervolgonderzoek kan in de statenvergadering van 11 december 2015 behandeld worden.

Wat doen we daarvoor?
Voor de aanbevelingen en het onderzoek zijn een aantal aspecten relevant.

<u>Onderzoeksvragen</u>
De tijdelijke onderzoekscommissie constateert dat het onderzoek naar de interne organisatie, uitgevoerd in opdracht van GS, een onafhankelijk advies heeft opgeleverd en dat daarmee een groot aantal mogelijke onderzoeksvragen al zijn beantwoord. Daarom stelt de tijdelijke onderzoekscommissie voor de volgende, centrale, onderzoeksvragen voor het vervolgonderzoek als uitgangspunt aan te nemen:

1. Hoe kunnen grote projecten, zoals het project Sloeweg, in de toekomst beter beheerst en gecontroleerd worden, bezien vanuit de kaderstellende en controlerende taak van PS?
2. Welke lessen kunnen uit het Sloewegproject worden getrokken over het politiek-bestuurlijk samenspel en de rolverdeling tussen GS en PS?

Tevens zijn een aantal deelvragen van belang om te beantwoorden:
Richten van het project
a) Hoe heeft PS de kaderstellende rol ingevuld?
b) Welke omstandigheden of andere aspecten in de voorbereiding van het project zijn er geweest, die – achteraf bezien – van belang waren voor de wijze waarop het project zich ontwikkeld heeft?

Inrichten van het project
c) Hoe waren informatiestromen (tussen projectorganisatie - ambtelijke organisatie – GS – PS) en besluitvormingslijnen georganiseerd?

Verrichten van het project
d) Hoe hebben de portefeuillehouder en het college invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap en aan het collegiaal bestuur?
e) Op welke momenten en in welke vormen heeft het college provinciale staten geïnformeerd?
f) Hoe hebben provinciale staten c.q. hebben de statenleden gereageerd op signalen/informatie die zij verkregen over de wijze waarop dit project zich ontwikkelde?

Algemeen
g) Welke factoren worden als cruciaal gezien in de ontwikkeling van het project?
h) Op welke wijze kan PS haar kaderstellende en controlerende rol uitoefenen bij grote projecten?
i) Welke conclusies en aanbevelingen komen uit het onderzoek voort?

Met deze onderzoeksvragen is dus sprake van een vervolgonderzoek. Het is de tijdelijke onderzoekscommissie bekend dat enkele aspecten van deze deelvragen al onderzocht zijn. De tijdelijke onderzoekscommissie hecht er aan om ook vanuit het perspectief van PS naar deze aspecten te kunnen kijken.

<u>Onderzoeksinstrumenten</u>
Voor het daadwerkelijke onderzoek heeft PS een aantal onderzoeksinstrumenten beschikbaar. Kort samengevat zijn dat:
- Een commissie o.b.v. art. 82 Provinciewet;
- Een onderzoekscommissie o.b.v. art. 151a Provinciewet, de zogeheten "enquêtecommissie";
- Een rekenkameronderzoek;
- Een extern onderzoek onder begeleiding van een stuurgroep, naar voorbeeld van de commissie Mans in 2010-2011.

<u>Object van onderzoek</u>
Onder deze juridisch term wordt verstaan "welk bestuur onderzocht dient te worden"?

In de motie wordt geoordeeld dat, mede vanuit de verantwoordelijkheid van PS, aanbevelingen uit een analyse geformuleerd moeten worden. De tijdelijke onderzoekscommissie is van mening dat het door PS gevoerde bestuur dientengevolge bij het onderzoek hoort.

In termen van het onderzoeksrapport over de interne organisatie: vanuit de vraag hoe grote projecten beter gecontroleerd en gevolgd kunnen worden, is met name de verhouding tussen GS en PS object van het onderzoek.

Relatie met eerdere onderzoeken
In opdracht van GS zijn eerder twee onderzoeken naar het project Sloeweg uitgevoerd:
1. Het Taskforce Team Sloeweg heeft de technische kant van het project onderzocht vanuit de vraag "hoe en tegen welke kosten kan dit project vervolgd worden"?
2. Necker van Naem heeft de projectorganisatie onderzocht en daarbij o.a. naar de beheers-aspecten (o.a. budget- en risicobeheersing, bestuurlijk/ambtelijke samenwerking) en verantwoordingsaspecten (o.a. de bestuurlijk/ambtelijke informatiestromen) gekeken.

Het college heeft opdracht gegeven tot deze onderzoeken. De leden van de tijdelijke onderzoekscommissie zijn van mening dat de onderzoekers onafhankelijke rapporten hebben uitgebracht.

Aard van onderzoek
Het onderzoek kan bestaan uit dossieronderzoek en interviews/hoorzitting. Het dossieronderzoek gaat vooraf aan interviews/hoorzitting.

De interviews/hoorzitting hebben als doel om van getuigen/deskundigen helderheid te krijgen over vragen die bij het dossieronderzoek zijn gerezen. De vorm waarin deze interviews/hoorzitting gehouden worden (een gesprek met enkele onderzoekers, een hoorzitting met de commissie, onder ede of niet, in openbaarheid of achter gesloten deuren) is afhankelijk van de keuze voor het onderzoeksinstrument.

Samenstelling onderzoekscommissie
De samenstelling van de commissie onderzoek project Sloeweg hangt nauw samen met de opdracht die zij krijgt van PS. Bij een statenenquête is de evenredige vertegenwoordiging wettelijk voorgeschreven. Dit werkt dus door in de grootte en samenstelling van de commissie. Voor een commissie o.b.v. art. 82 Provinciewet is die verplichting niet gesteld.

Onderzoeksbudget
PS heeft een eigen onderzoeksbudget. De kosten worden ten laste van deze post gebracht.

Een schatting van de kosten hangt uiteraard samen met de vorm en diepgang van het onderzoek dat nog verricht moet worden en het deel daarvan dat uitbesteed wordt.

Tijdpad onderzoek
Uiteraard is de duur van het onderzoek afhankelijk van de vorm waarin het onderzoek gedaan wordt.

Aanbeveling tijdelijke onderzoekscommissie
Op basis van de beschikbare informatie en onderzoeken, geeft de tijdelijke onderzoekscommissie in overweging dat:
1. eerder uitgevoerde onderzoeken niet opnieuw gedaan hoeven te worden. De rapporten kunnen als input voor het onderzoek van PS dienen;
2. GS op basis van die onderzoeken al een aantal maatregelen in het project, in de projectorganisatie en in de interne organisatie heeft getroffen;
3. GS op basis van het rapport van het taskforceteam al een voorstel heeft gedaan aan PS over een aangepaste planning en een aangepast budget voor het project Sloeweg;
4. de onderzoeksbehoefte die er nog is vooral betrekking heeft op de bestuurlijk-politieke informatievoorziening, processen, besluitvorming, monitoring en controle (met het oog op de controlerende taak van PS).

Op basis van deze overwegingen beveelt de tijdelijke onderzoekscommissie een vervolgonderzoek van het project Sloeweg aan, dat zich richt op de bestuurlijk-politieke informatievoorziening, processen en besluitvorming, monitoring en controle. Hierbij kunnen de, in de toelichting uitgewerkte, onderzoeksvragen als uitgangspunt dienen. Op deze wijze kan het onderzoek resulteren in een zuivere weergave van relevante feiten zonder politieke oordeelsvorming.

De formulering van art. 151a, lid 1, Provinciewet leidt tot de conclusie dat het niet mogelijk is om een enquêtecommissie in te stellen als PS tot het onderzoeksobject behoort. Daarom beveelt de tijdelijke onderzoekscommissie aan om, ook vanwege de geconstateerde behoefte aan een vervolgonderzoek, een commissie ingevolge art. 82 Provinciewet in te stellen met een specifieke onderzoeksopdracht en daarbij te regelen dat de commissie in principe in openbaarheid vergadert. Daarbij is het goed de commissie de bevoegdheid te geven besluiten te nemen over actieve/passieve openbaarheid. Indien nodig, kan de commissie zelf besluiten tot een besloten vergadering (art. 91, lid 1 Provinciewet).

Naar de mening van de tijdelijke onderzoekscommissie komt een openbare hoorzitting het beste overeen met de doelstelling van en de behoefte aan het onderzoek. Daarnaast zijn er dossieronderzoeken en mogelijk interviews. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van statenleden voor een tijdsintensieve opdracht als dit onderzoek, geeft de tijdelijke onderzoekscommissie in overweging om het onderzoek uit te besteden en onder procesmatige begeleiding van de in te stellen commissie met een onderzoeks-opdracht uit te laten voeren. Het onderzoeksbureau krijgt tevens de opdracht om de hoorzitting voor te bereiden.
De aanbesteding van de onderzoekswerkzaamheden is een uitvoeringstaak. Tevens is de tijdsdruk op het onderzoek groot. Daarom is het raadzaam de bevoegdheid tot het geven van die uiteindelijke opdracht aan de in te stellen commissie te geven.

Betrokkenheid van statenleden in het algemeen en van de leden van de commissie van onderzoek in het bijzonder is een belangrijk gegeven. Desondanks is het, gelet op de beeldvorming, belangrijk om betrokken te zijn op enige afstand. Het onderzoek gaat immers ook over "het door PS gevoerde bestuur". Daarom stelt de tijdelijke onderzoekscommissie voor om het onderzoek door een extern bureau te laten uitvoeren en het bureau de inhoudelijke verantwoordelijkheid te geven daarvoor.
Het onderzoeksbureau is ook verantwoordelijk voor de (inhoudelijke) voorbereiding van de openbare hoorzitting. Op deze wijze hoopt de tijdelijke onderzoekscommissie een inhoudelijk onafhankelijk advies te krijgen en betrokkenheid en draagvlak van PS te krijgen. Het rapport zal verschijnen na afloop van de hoorzitting.

De tijdelijke onderzoekscommissie is zich bewust dat de term “hoorzitting” veelal met het werk van een (parlementaire) enquêtecommissie geassocieerd wordt. Een minder bekende variant van hoorzitting is eveneens afkomstig uit de praktijk van de Tweede Kamer: informatie verkrijgen of advies inwinnen door met deskundigen in gesprek te gaan. Juist dat is wat de tijdelijke onderzoekscommissie beoogt met haar aanbeveling over een hoorzitting: informatie over goede ervaringen verkrijgen.

Omdat sprake is van een vervolgonderzoek en er gebruik gemaakt kan worden van de rapporten van eerdere onderzoeken, veronderstelt de tijdelijke onderzoekscommissie dat de doorlooptijd van het onderzoek beperkt gehouden kan worden. Om het "verbetereffect" van het rapport zo groot mogelijk te laten zijn, dient wel rekening gehouden te worden met beperkte extra tijd voor bestudering en acceptatie van de aanbevelingen. De planning van de commissie onderzoek project Sloeweg dient daarmee er op gericht te zijn om de werkzaamheden omstreeks 1 november af te ronden en behandeling van het onderzoeksrapport in de statenvergadering van 11 december 2015.

De commissie onderzoek project Sloeweg dient, naar de mening van de tijdelijke onderzoekscommissie, een afgewogen vertegenwoordiging te zijn van de verhoudingen in PS en een meerderheid van PS te vertegenwoordigen. Gelet op de omvang van de onderzoeksopdracht en de beperkt beschikbare tijd, adviseert de tijdelijke onderzoekscommissie vijf statenleden (een voorzitter voor de procesbewaking en vier leden, waarbij de leden gelijk verdeeld zijn over coalitie en oppositie) te benoemen tot de commissie onderzoek project Sloeweg.
De omvang van de commissie is gebaseerd op praktische overwegingen: ten eerste is een groter aantal voor de hoorzitting niet wenselijk; ten tweede neemt de slagvaardigheid af bij meer leden.
De tijdelijke onderzoekscommissie stelt voor de commissie onderzoek project Sloeweg te vragen tussentijds te rapporteren aan PS.

Tenslotte is de tijdelijke onderzoekscommissie van mening dat dit vervolgonderzoek niet alleen dient om de nog ontbrekende feiten in het project Sloeweg in beeld te krijgen. Uiteindelijk is van belang dat, met de onderzoeken die in opdracht van GS en in opdracht van PS zijn verricht, verbetering van het (functioneren van het) provinciaal bestuur van Zeeland bereikt kan worden. Dat is immers in het belang van Zeeland. Daarom verdient het aanbeveling aan de commissie onderzoek project Sloeweg om met name deelonderzoeksvraag h) ("Op welke wijze kan PS haar kaderstellende en controlerende rol uitoefenen bij grote projecten?") niet alleen te betrekken op het project Sloeweg, maar met een korte inventarisatie ook op andere grote projecten (zoals genoemd in de Bestuursrapportage 2015).

1.1 Wat mag het kosten?

De tijdelijke onderzoekscommissie adviseert de kosten voor externe ondersteuning door een onderzoeksbureau ten laste van het onderzoeksbudget van PS te brengen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van Provinciale Staten van 10 juli 2015
Drs. J.M.M. Polman, voorzitter
Drs. P. Joosse, griffier

Uitgegeven 4 september 2015
De provinciesecretaris, A.W. Smit